

Gratis offentlig transport, projektbeskrivelse

Den danske bilpark er vokset med 300.000 biler de seneste ti år, alene i København er der kommet en tredjedel flere biler. Siden midt-firserne er trafikken på landsplan steget med 70 procent. De fleste vurderer at denne udvikling vil fortsætte og dermed vil også de afledte negative virkninger af den voksende trafik forstærkes. For hovedstadsområdet forventer HUR en stigning i biltrafikken på 37 procent frem mod 2015.

Flere europæiske storbyer har taget konsekvensen af den voksende biltrafik og de deraf voksende problemer som trængsel, forurening etc. I London har bilisterne i et par år skullet betale ekstra for at køre i den indre by. Pengene bruges til bedre busser, der som følge af 20 pct mindre trafik kommer lettere frem.

I Amsterdam betød en folkeafstemning at bystyret skulle halvere byens trafik. Det har man gjort bl.a. med færre p-pladser, lukkede indfaldsveje og ekstra afgifter.

Den belgiske regering besluttede i 2003 som led i overenskomsten for offentligt ansatte at indføre gratis kollektiv togtrafik for at imødegå infrastruktur-kollaps som følge af den stigende trafik. Det ventedes at koste ca. 100 mill. kr i 2004 og er udvidet til også at omfatte privatansatte i 2005. Virksomheder er allerede i dag ved lov forpligtet til at betale 63 procent af de ansattes togbillet. Staten tilbyder de private arbejdsgivere at betale en rest på 20 procent, hvis virksomheden sætter sin andel op til 80 procent.

En række andre europæiske byer har valgt alternative modeller til at øge brugen af offentlig transport, fx at en parkeringsbillet til en p-plads udenfor byen samtidig gælder som billet til bus og tog.

Herhjemme har et stigende antal kommuner indført gratis bybusser – fx Ikast, Midtjurs, Hadsten, Rudkøbing m.fl. Behovet skyldes bl.a. nedlæggelser og indskrænkninger af hidtidige buslinier som følge af bortfaldet af statens takstnedsættelses-tilskud til den offentlige trafik. At busserne er gratis skyldes bl.a. en økonomisk vurdering, for derved spares udgiften til anlæg og drift af billetteringssystemer, administration m.m.

Strukturreformen får store konsekvenser for den kollektive trafik, hvor de nye måske større trafikselskaber skal styres og finansieres i tæt samarbejde mellem de nye kommuner og regioner. Kommunernes rolle i kollektiv trafik styrkes, men hvordan trafikopgaverne i den enkelte kommune organiseres er endnu uvist.

I undersøgelser af hvad der skal til for at borgere vil benytte den offentlige transport er en nedsættelse af billetpriserne kommet ind på en førsteplads som den mest afgørende enkeltfaktor. Svendborg/Odense-banen på Fyn tilbød en måneds gratis transport, i et forsøg på at lokke kunderne tilbage efter en periode med meget uregelmæssig togdrift. Passagertallet steg med 25 procent, også som følge af flere afgang og bedre regularitet. En tredjedel af de 150.000 togkunder i gratis-perioden var bilister, som normalt ikke ville have taget toget. Gratis-måneden kostede DSB en million kroner.

Når trafikselskaber analyserer elasticitet i takstniveau og laver beregninger af henholdsvis fordele og ulemper ved at hæve/sænke billetpriser taler de typisk til fordel for at hæve priserne, der er ingen benefit ved at sænke. Det hænger sammen med at det alene handler om en virksomhedsøkonomisk kalkule og med en kortsigtet horisont. I Danmark ligger selvfinansieringsgraden – dvs. den del af udgiften som passageren selv betaler ved brug af offentlig transport – på 70 procent, mod 50 for ti år siden. Det bringer Danmark helt i front i Europa, kun overgået af London.

Der er bred enighed blandt sagkyndige om, at der er samfundsøkonomiske fordele at hente ved at flytte en del af privatbilismen over i offentlig transport. Enkelte vurderer endda at samfundet som helhed vil tjene på at gøre den offentlige transport gratis. Ikke i form af et direkte konkret afkast, men ud fra en helhedsorienteret og langsigtet samfundsøkonomisk vurdering, hvor de manglende billetindtægter opvejes af en reduktion af udgifter på andre områder.

Ved at reducere privatbilismen reduceres nemlig samtidig de negative afledte effekter og dermed også udgifterne til dem. Det er effekter som ulykker, luftforurening, CO₂-udslip/klimaeffekt, ressourceforbrug (olie), støj, trængsel, udbygning og vedligeholdelse af infrastruktur.

Trafikministeriet har beregnet de eksterne omkostninger ved trafikken, når det gælder luftforurening, klimaændringer, støj, ulykker samt infrastruktur. De årlige omkostninger (år 2000) er på godt 37 mia. kr, hvor infrastruktur beslaglægger 53 procent. Støj og ulykker står for henholdsvis 8 mia.kr og 5 mia.kr. årligt. Samfundets omkostninger i forbindelse med ulykker er beregnet til en enhedspris på knap 2,1 mill.kr for et gennemsnitligt personskadeuheld. De samlede trængselsomkostninger i hovedstadsområdet er af Center for Trafik og Transport, DTU, beregnet til 5,7 mia. kr om året (i tabt arbejdstid) som følge af 120.000 timers forsinkelse pr. dag. Eller 40 millioner timer om året. Eller 4.566 år.

At indføre gratis transport ville betyde at staten i givet fald vil gå glip af ca. 2 mia. kr årligt i billetindtægter. Dette er et bruttobeløb, idet en del af disse penge ville blive brugt på køb af andre varer, der på anden vis giver staten indtægt i form af moms samt provenu fra andre afgifter. På udgiftssiden vil gratis transport bl.a. kræve yderligere udbygning,

drift og forøget vedligeholdelse af det offentlige trafiksystem. Infrastruktur er dyrt, fx vurderes forslaget til en Cityring i København at koste 13,5 mia. kr. Også i forhold til biltrafikken er det dyrt - en kommende rapport fastslår således prisen for en havnetunnel i København til 20 mia. kr.

Andre faktorer kan gøre sig gældende. Det danske vejnet bliver i disse år udbygget kraftigt, fx i hovedstadsområdet, for at imødegå den voksende trafik. Nogle vil hævde at alle disse anlægs- penge på lidt længere sigt vil være spildte, da de begrænsede olieressourcer vil forhindre den forventede trafik.

Projektidé

Projektet skal med sit vidtgående perspektiv søge at revitalisere den trafikpolitiske debat ved at sætte trafikområdet ind i en større og mere langsigtet samfundsmæssig sammenhæng. Herigennem skal projektet vurdere om indførelse af gratis offentlig (person)transport - busser og toge - er et egnet og anbefalelsesværdigt instrument til at bidrage til at imødegå de voksende trafikproblemer set i et helheds- og langsigtet samfundsmæssigt, ikke mindst samfundsmæssigt perspektiv.

Projektet varetages af en tværfaglig arbejdsgruppe, der baserer sit arbejde på eksisterende viden, herunder erfaringer og data fra ind- og udland.

I kombination med en lægmandsvurdering kan projektet bidrage til at vurdere potentialet ved gratis offentlig transport som led i en helhedsorienteret trafikpolitisk indsats, evt. i sammenhæng med brug af andre instrumenter som fx road pricing, parkér-og-rejs, trafik-information, mobility management, bom- penge etc.

Formål

Projektet skal bidrage til den trafikpolitiske debat ved at søge at kortlægge de samfunds-mæssige konsekvenser af gratis offentlig transport. På denne baggrund skal projektet vurdere om gratis transport kunne være et velegnet middel til at imødegå de voksende problemer som følge af den stigende trafik. Egnetheden vurderes i en bred samfundsmæssig sammenhæng, hvor bl.a. eksternaliteter og langsigtede hensyn inddrages. Kortlægningen kan bl.a. belyse

- I hvilket omfang vil indførelse af gratis offentlige transport kunne flytte transportarbejde fra biltrafikken? Og med hvilke konsekvenser - økonomiske, miljø- og energimæssige, sociale etc.
- Hvilke andre faktorer end takstniveau har betydning for folks valg af offentlig transport? Og på hvilken måde kan de understøtte et trafikpolitisk potentiale i gratis transport (fx rejsetider, højere frekvens, komfort, information)?
- Hvad skal der til for at en gratis offentlig transport kan betjene og fastholde et stigende antal brugere? -fx infrastruktur, drift, serviceniveau. Og hvad vil det koste samfundet?
- Incitamentsstruktur - hvordan sikres et incitament for den offentlige transport til at levere ordentlig trafikydelse, når den ikke tjener penge på det?
- Også andre faktorer kan inddrages - fx fremtidige ændringer i den økonomiske og demografiske udvikling samt de ændringer, strukturreformen medfører i organisations- og ansvarsfordeling ift den kollektive trafik.

Målgruppe og formidling

Målgruppe for projektet er primært de politiske beslutningstagere, regeringen, Folketinget - herunder relevante folketingsudvalg, kommunerne, de kommende regioner, trafikselskaber.

Der afholdes undervejs i projektforløbet en workshop, som samler en bred kreds af fag-folk på området. Her formidles arbejdsgruppens foreløbige arbejde med henblik på at indsamle en respons, der yderligere kan kvalificere gruppens endelige rapport.

Delresultater i projektet samt rapporten kan formidles gennem rådets nyhedsbrev "Rådet til Tinget". Projektet afsluttes med en rapport, der rummer gruppens udredning med vurderinger og anbefalinger. Projektets rapport har arbejdsgruppen som afsender.

Rådets blad TeknologiDebat kan bringe et særligt tema om emnet.

Formidlingen skal endvidere sigte på at stimulere den offentlige debat, mest gennem aktiv pressekontakt. Rådets tilskudsordning vil kunne medfinansiere lokale debatarrangementer om emnet.

Relevante udvalg i Folketinget tilbydes et orienteringsmøde, hvor arbejdsgruppen fremlægger dens resultater - fx Trafikudvalget, Miljø- og Planlægningsudvalget. Det samme gøres overfor de politiske udvalg i Kommunernes Landsforening samt Regionsrådet.

Metode

Projektet gennemføres af 6 – 8 sagkyndige i en tværfaglig arbejdsgruppe, der tilsammen har bred indsigt i trafikområdet, også i forhold til internationale initiativer og erfaringer – forudsætninger, befolkningsadfærd og præferencer, beregningsmetoder ifm trafikpolitiske virkemidler, samfundsmæssige vurderinger og konsekvenser etc.

Opgaven for arbejdsgruppen er i en udredning – evt. ved brug af scenarier eller modeller - at foretage en vurdering af de samfundsmæssige konsekvenser af at indføre gratis offentlig transport i Danmark og på baggrund heraf give anbefalinger til om og i givet fald hvordan gratis offentlig transport kan anvendes som et trafikpolitisk instrument.

Det faktuelle grundlag for vurderingerne sammensættes af arbejdsgruppen på baggrund af inden- og udenlandske data, viden og erfaringer. For nogle forhold findes sandsynligvis ikke data, her anslår gruppen efter bedste skøn. Det væsentlige er at præsentere omfanget af mulige konsekvenser og deres indbyrdes størrelsesforhold, snarere end en præcis angivelse af den enkelte.

Projektemnet handler om, hvordan vi ønsker at prioritere og anvende samfundets midler. Det er i sidste ende en værdibaseret vurdering og der kan derfor være behov for en bredere, ikke kun faglig, debat.

Arbejdsgruppens udredning suppleres derfor i sidste del af projektføløbet af en borgerundersøgelse, fx et Interviewmøde. Undersøgelsen skal med afsæt i arbejdsgruppens arbejde give indblik i den variation af forestillinger, vurderinger, ønsker og bekymringer, som en gruppe borgere forbinder med indførelse af gratis offentlig transport. Ikke mindst de prioriteringer, afvejninger og normative vurderinger, der vil være indeholdt heri. Arbejdsgruppen kan vælge at inddrage resultaterne i sit afsluttende arbejde. Borgerundersøgelsen yder sit særlige bidrag i afrapporteringen af projektet og indgår som del af rapporten.

Projektorganisation

Der er nedsat en tværfaglig arbejdsgruppe. Som assistance for gruppen er tilknyttet en trafikøkonom, der bistår arbejdsgruppen med det skriftlige arbejde efter gruppens anvisninger - dataindsamling og -behandling samt beregninger.

Medlemmer af arbejdsgruppen er:

Anker Lohmann-Hansen, lektor, Aalborg Universitet, Byplanlægning, Veje og Trafik, Trafikforskningsgruppen

Bengt Holmberg, professor, Inst. för Teknik och Samhälle, Avdelningen för Trafikplanering, Lunds Tekniska Högskola, Lunds Universitet

Claus Jørgensen, miljø-og trafikpolitisk medarbejder, Forbrugerrådet

Hans Ege, trafikplanlægger i Trafikdivisionen, Hovedstadens Udviklingsråd (HUR)

Morten Marott Larsen, forsker, ph.d., cand. polit., Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut, (AKF)

Per Homann Jespersen, lektor, Roskilde Universitetscenter, Center for Trafikforskning

Fra Teknologirådet medvirker projektleder Anne Funch Rohmann og projektsekretær Vivian Palm. Trafikøkonom Johan Nielsen assisterer gruppen i dens dokumentationsarbejde.